

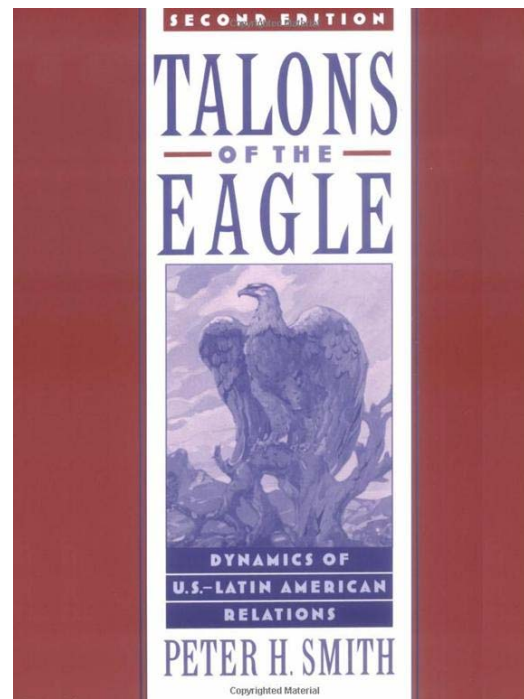


## ■ 독립 시기의 라틴아메리카 국제관계

피터 스미스(Peter H. Smith)

### 미국의 등장

미국은 독립 후 1780년대 후기에 헌정질서의 안정을 얻은 이후 바로 제국 팽창을 향한 경쟁에 참여했다. 외교정책에서는 두 개의 유파가 바로 탄생하였다. 하나는 조지 워싱턴이 주창한 것으로 미국은 유럽 열강들의 "동맹에 연루되는 것"을 피해야 하며 가능한 한 구세계와 멀리 떨어져 있어야만 한다는 것이다. 알렉산더 해밀턴이 연루된 다른 또 유파는 유럽 내 갈등을 적극적으로 이용해야 한다고 주장했다. 만약 신생



피터스미스의 『라틴아메리카 국제관계사』 표지

국이 강력한 해군을 출범시키고자 한다면 "우리의 우정에도, 우리의 중립성에도 일정한 대가를 치러야 할 것"이라고 썼다. "유니언(Union)으로 지속적으로 결합하면서 우리는 오래 전부터 미주에서 유럽의 중재자가 되길 바랐고, '유럽 열강들의 경쟁의 균형'을 우리 이익이 지시하는 대로 이끌 수 있도록 바랐다"(저자의 강조). 그러나 이런 차이점은 있었지만 미국 정책결정자들은 다음과 같은 근본 전제에 대해서는 모두 동의했다. 미주에서 유럽의 영향력은 축소되고 제한되어야 한다. 이런 관심사 때문에 그들은 스페인계 아메리카를 주목했다. 러퍼스 킹(Rufus King)은 1799년에 해밀턴에게 보낸 편지에서 남미에 대해 이렇게 말했다. "만약에 [남미와] 그 자원이 우리 것이 되지 않는다면 그들은 곧 우리를 반대할 것이라고 저는 완전히 확신합니다."

미국 정치인들은 이런 부정적인 결과를 피하기 위해 몇 가지 전략을 마련하였다. 첫째, 적어도 단기적으로는 이 식민지들이 스페인의 소유로 남아 있게끔 주장하였다. 스페인은 허약하고 침체한 열강이라는 이점이 있었다. 스페인은 전혀 위협이 되지 않았다. 반면에 프랑스와 영국은 강력한 도전세력이었다. 그 결과 미국은 신세계의 스페인 보유령이 다른 유럽 열강에게 이전되는 것을 지속적으로 강력하게 반대하였다.

둘째, 미국 지도자들은 1810년대와 1820년대에 스페인계 아메리카의 독립 캠페인을 지원하였다. 엄청난 논란과 토론 끝에 이러한 입장에 도달하였다. 하나의 우려사항은 독립한 신생국가들이 영국 또는 프랑스와 외교 및 무역 관계를 맺을까 하는 점이었다. 두 번째 우려사항은 신생 국가들이 혼란과 권위주의에 빠져, 그 결과 서반구(역주: 미주를 말함) 바깥에서 개입하지 않을까 하는 점이었다. 또 다른 우려는 서반구의 자매 공화국들이 멀리 떨어져 있기 때문에 그들의 영토를 취하기도 정치적으로 난제였다. 결국

미국에겐 선택의 여지가 별로 없었다. 스페인계 아메리카의 독립이 장기적으로 미국의 국가목표에 도움이 되리라 결론을 맺었다. 1808년에 토마스 제퍼슨이 썼다. "우리들은 그네들 이익과 우리의 이익이 합치하며, 양측의 목표가 모든 유럽의 영향력을 이 서반구에서 제거하는 것이어야 한다고 생각한다."

셋째, 미국 정책결정자들은 역내에 자신의 헤게모니를 수립하고자 했다. 자신의 주장을 뒷받침할 힘이 없었던 미국은 능청스럽게도 이렇게 주장했다. 미주 대륙은 유럽 열강을 배제한 미국의 이해권역에 들어간다고. 국무장관 존 퀸시 애덤스(John Quincy Adams)는 "북미의 자연스런 보유영토로 팽창할 모든 가능성을" 영국이 수용만 한다면, 영국도 자신의 식민지 소유를 "완벽하게 향유할" 수 있도록 할 의향이 있다고 선언하였다. 유사한 맥락에서 제퍼슨도 이렇게 주장했다. 유럽은 "지구의 다른 쪽에 있는 대륙 조각"이며, "미국은 자신의 반구(半球)를 가지고 있다. 그래서 유럽의 이해에 예속적이지 않은 분리된 이해 시스템을 가져야만 한다. 미주 대륙은 고립된 국가의 본성을 잘 활용하여, 지구의 다른 쪽에서 일어난 전쟁의 불꽃이, 우리와 그들을 분리시키는 넓은 대양을 넘어서 옮겨 붙지 않도록 절연되어야만 한다."

반구의 헤게모니를 장악해야 한다는 주장은 1823년 먼로 독트린의 선언과 더불어 완숙한 정책이 되었다. 차르의 러시아가 미국의 북서부에 대해 영토적 주장을 할까 일부 겨냥한 이 독트린은, 미주 대륙은 "이제부터 어떤 유럽 열강의 미래 식민화의 주체로 고려되지 않을 것"이라고 주장했다. 먼로 독트린은 식민화 자체를 부정하지는 않았다. 유럽 열강이 미주대륙에 식민지를 가지는 것만 비난했을 뿐이었다. 먼로 대통령은 신성동맹의 도움으로 스페인이 자신의 식민지를 회복하려는 명백한 기도에 주목하면서, 추가로 군주제 복위에 대해 경고하였다.

우리는 미국과 열강들 사이의 솔직함과 우호적인 관계에 기대어 선언할 의무를 느낀다. 그쪽에서 자신의 정치체제를 이 반구의 어떤 쪽으로 확장하고자 하는 어떤 시도도 우리의 평화와 안전에 위협한 것으로 간주한다....유럽 열강이 [신생 독립국들을] 억압할 목적으로 간섭한다든지, 다른 방식으로 그들의 운명을 통제하려 한다면, 우리는 이를 미국에 대한 비우호적인 태도의 표명으로 간주할 수밖에 없다.

어떤 점에서 이 연설문은 미국이 반구 전체의 독립과 민주주의의 수호신인양 선언했다. 하지만 보다 근본적으로는 현실정치(realpolitik)를 주창한 것이었다. 미국은 미주에서 유럽의 식민화를 반대했을 뿐 아니라, 유럽 열강들과 스페인계 아메리카의 신생 독립국들 사이의 정치적 '동맹'도 반대한 것이었다.

## 미 제국주의 I: 영토 팽창

미 제국주의 정책의 제1기는 영토 획득과 흡수였다. 19세기 초엽은 상황도 우호적이었다. 영국과 프랑스는 국내 갈등과 대륙전쟁으로 혼란스러웠다. 스페인은 급전직하의 하락 과정에 있었다. 반구, 특히 스페인계 아메리카의 신생국들은 저항할 능력도 없었다. 토마스 제퍼슨이 1780년대 초에 예언했듯이, 마침내 미국이 과거 스페인이 일군 엄청난 제국의 잔재를 '조각조각'[sic] 취할 수 있게 되었다.

### (1) 포켓북 외교

미국은 루이지애나 획득을 통해 제국주의적 경쟁에 한 발을

내딛었다. 1763년 프랑스는 미시시피 서쪽 소유지를 스페인에게 잃었다. 스페인은 유럽 열강 중 최약체였기에 미국에겐 행운이었다. 1795년 미국은 미시시피 강에 대한 통상의 권리를 획득했다. 1800년에 나폴레옹은 갑자기 프랑스를 대표하여 루이지애나에 대한 권리를 취했다. 토마스 제퍼슨은 사태의 진전에 경악과 실망을 금치 못했다. "이것이 미국의 모든 정치적 관계를 완전히 후퇴시켰다"고 외쳤다. 바로 조금 뒤에 제퍼슨은 지구상의 "오직 한 곳"-뉴올리언스 항구-이 중요함을 강조했다. 이 항구의 소유자가 "우리의 자연적이고 상습적인 적"이 될 것이기 때문이었다. 미국과 프랑스는 충돌 일보 직전까지 갔다.

영국과 프랑스의 긴장이 전쟁 발발을 위협하자, 영국이 적어도 간접적으로 구원에 나섰다. 고립무원의 나폴레옹이 루이지애나 영토를 팔기로 결심했다. 그는 영국보다 미국에게 주는 것이 좋다고 계산했다. 1803년 미국은 1천 5백만 달러를 지불하고 엄청난 크기의 땅을 얻었다. 이는 현재 루이지애나 주를 포함하는 땅이지만, 당시 미국 영토의 거의 두 배나 되는 크기였다.

다음 차례는 기만과 힘을 결합하여 얻은 플로리다였다. 1817년 국무장관 존 퀸시 애덤스는 스페인 측 상대와 대화를 재개했다. 앤드류 잭슨 장군이 세인트마크스와 펜사콜라에 있는 스페인 항구를 장악한 뒤였다. 애덤스는 기대와 달리 잭슨을 야단치지 않고, 스페인 측에다 군사출병 비용을 보상해달라고 요구했다. 출병이 스페인이 통제하지 못한 인디언들 때문에 생긴 것이라는 이유였다. 영국의 외교적 지원을 얻지 못한 스페인 군주는 1819년에 "미시시피 동쪽에 있는 자신의 모든 영토, 즉 동부 플로리다와 서부 플로리다를" 넘겨주는 데 동의하였다. 대신 미국 정부는, 스페인 정부에 대해 미국 시민들이 권리를 주장한 5백만 달러를 넘겨주기로 했다. 하지만 이 돈은 스페인 정부가 아니라 미국 시민들

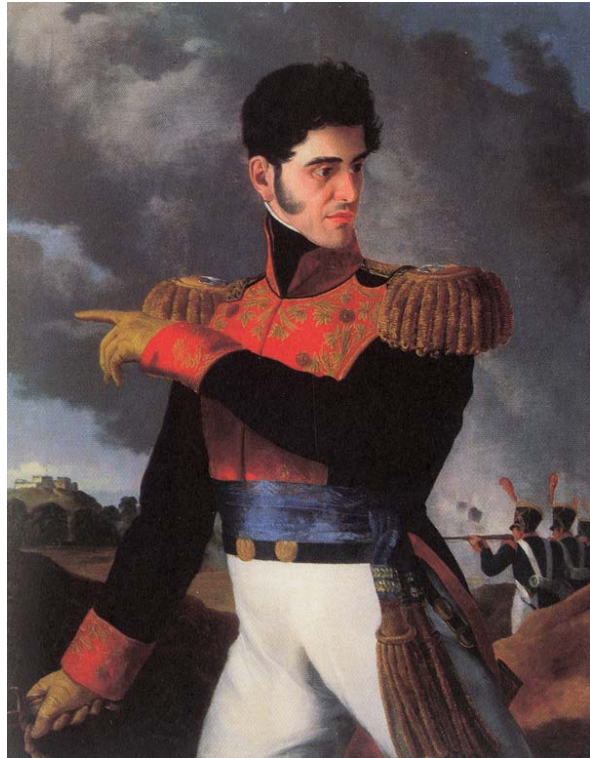
에게 지불될 것이었다. 기술적으로 말하자면 미국은 흔히 말하듯이 플로리다를 ‘구매’하지 않았다. 게다가 스페인은 로키 산맥에서 태평양에 이르는 42도선의 북부 영토에 대한 권리도 포기하였다. 반면 미국은 텍사스에 대한 주장을 포기하였다. 하지만 이 포기도 물론 세월의 테스트를 견디지는 못했다.

영국이 신세계에 대한 스페인의 권리 주장을 배격한 것은 유럽 무대에서의 정치적 계산에서 나온 것이었다. 1820년대 중반에 프랑스 군대가 크게 약화된 스페인의 식민지를 정복하자, 영국의 외상 조지 캐닝(George Canning)은 프랑스가 신세계의 스페인 지분을 통제할 가능성을 우려하기 시작했다. 그렇게 되면 세력균형이 깨질 것이기 때문이다. 이를 막기 위해 캐닝은 아직도 독립전쟁 중인 스페인계 아메리카에 대한 외교적 승인을 확대시켰다. 이 제스처 덕분에 영국은 스페인계 아메리카에서 환호를 받았다. 하지만 1826년에 캐닝이 조심성 없이 선언한 데서 보듯이 그의 동기는 결코 자선적이지 않았다. "만약 프랑스가 스페인을 가진다면, 그것은 서인도를 가진 스페인은 아닐 것이다. 나는 구세계의 균형을 잡기 위해서 신세계의 존재를 호명하였다." 제국의 시대의 논리에 이렇게 노골적인 표현은 없었다.

## (2) 군사적 정복

1820년대에 멕시코는 스페인으로부터 독립을 쟁취했다. 또 텍사스 지방에 대한 관할권도 확보했지만, 당시에는 거의 식민이 되지 않은 황야에 불과했다. (추측컨대 멕시코가 주권을 획득하자, 미국은 1819년에 스페인에게 한 약속에서 자유로워졌다.) 길고 쓰라린 독립 투쟁을 겪으면서 멕시코는 대단히 허약한 국가가 되었다. 특히 광업과 농업 부문 경제에서 생산은 무기력했다. 정부 예산은 늘 적자였다. 조세는 빠르게 치솟고, 재산은 몰수당했

다. 구화페는 신화페로 교체되었다. 정치는 만성적인 불안으로 치달았다. 1821년과 1860년 사이에 50명이 넘는 대통령이 명멸했다. 거의 1년에 한 명꼴이었다. 군부는 누구도 건드릴 수 없는 최강의 정치세력이 되었다. 이런 혼란을 통해 변화무쌍한 정치인 안토니오 로페스 데 산타 아나(Antonio López de Santa Anna)가 등장했다. 1829년 스페인의 재침공 시도를 막아낸 영웅, 1838년 소위 '파스텔 전쟁'(guerra de los pasteles)에서 프랑스 군대를 물리친 영웅이었다. 산타 아나는 독립 이후 사반세기 동안 멕시코의 해체와 취약성을 가속화시켰고, 사인화(私人化)시켰다.



안토니오 로페스 데 산타 아나(1794-1876)

북부 국경선을 보호하기 어려움을 인정한 멕시코 지도자들은 1820년대에 이곳에 식민을 허용했다. 식민자들은 대부분 미국에서 온 노예소유주들로 텍사스 지방에 정주했다. 스티븐 F. 오스틴이 이끈 그룹은 로마 가톨릭교도라고 선언하고, 스페인어로 공식 거래를 하며, 멕시코 법을 준수하겠다고 약속했다. 하지만 식민자들은 곧 멕시코 통치에 저항하기 시작했다. 그들은 텍사스가 코아우일라 주에 속한다는 사실에 불만이 많았다. 코아우일라 주 대표자들이 너무 소수이니, 텍사스도 자신의 의회와 지방정부를 가진, 멕시코 내 한 주가 되어야 한다고 주장했다. 미국의 여론 선전가들은 텍사스의 독립을 외치기 시작했다. 텍사스에 대한 통

제권의 약화를 우려한 멕시코 정부는 처음에는 (1829년 노예 해방을 통해) 이민유입을 위촉시켰고, (1830년 선언을 통해서) 이민을 완전히 금지시켰다. 그리고 바로 직후에 산타 아나는 1824년의 연방주의 헌법을 무효화시키고, 중앙정부에 실질적인 힘을 집중화시키고자 했다.

텍사스 사람들은 독립을 외치며 쫓겨났다. 1836년 3월 산타 아나는 알라모 전투에서 텍사스 세력을 압도했다. 하지만 나중에 포로로 잡히고, 패배했으며, 텍사스의 분리에 동의하고 말았다. 그가 항복했다는 소문이 멕시코시티에 전해지자, 민족주의 지식인들과 정치인들은 분노와 실망감에 치를 떨었다. 멕시코 의회는 텍사스의 화의위원회를 영접하지 않았고, 신생의 로운 스타 공화국(Lone Star Republic)에 대한 승인도 거부했다.

미국은 1837년에 텍사스를 주권체로 승인을 하였다. 1845년 팽창주의자인 제임스 K. 포크(James K. Polk)가 대통령이 되자, 텍사스 공화국을 병합하였다. 이 조치는 아직도 집을 나간 자신의 아들로 텍사스를 생각하던 멕시코에겐 노골적인 수모였다. 멕시코와 미국은 외교관계를 단절했다.

국경 분쟁이 논란의 불길을 지폈다. 미국인들은 남쪽 국경선이 리오그란데 강까지 미친다고 주장한 반면, 멕시코인들은 과거에 그랬듯이 국경선은 누에세스 강(Nueces River)에서 끝나야 한다고 주장했다. 1846년에 포크 대통령은 재커리 테일러(Zachary Taylor) 장군 휘하의 미군을 논란이 된 지역에 파병했다. 많은 역사학자들은 이 조치를 전쟁을 야기하려는 의도적 움직임으로 해석한다. 골치가 아파진 멕시코 대통령 호세 호아킨 에레라(José Joaquín Herrera)는 긴장수위를 낮추기를 바라면서 외교단을 영접하는 데 조건부로 동의했다. 토론은 "항상 솔직하고, 어떤 위협이나 강압의 신호에서 자유로워야한다"는 것이었다. 포크는 미 해병



대를 베라크루스 항구에서 철수시켰고, 존 슬라이들(John Slidell)이 이끄는 대표단에게 텍사스 문제와 뉴멕시코, 캘리포니아 획득 문제도 토론할 것을 허용했다. 멕시코에서 분노가 끓어오르자 마리아노 파레데스(Mariano Paredes) 장군이 온 나쁜 에레라를 밀어내고 자신이 대통령에 올랐다. 그는 슬라이들의 신임장 제정을 거절했다.

포크는 이제 전쟁을 생각했다. 1846년 5월 9일 그는 각료회의를 소집하여 멕시코에 대해 취할 '명확한 조치'를 토의했다. 그날 저녁 리오그란데 강의 남안(南岸)에 있는 마타모로스에서 군사적 충돌이 있었다는 소식이 도착했다. 포크는 이를 핑계로 즉각 전쟁에 돌입했다. 그는 하원에 보낸 메시지에서 미국은 "평화 수립을 강력히 희망"했다고 자평하고, 멕시코의 배신을 꾸짖었다. 포크에 따르면 멕시코 정부는 슬라이들 대표단의 영접을 거부하여 자신이 "서약한 맹세"를 깬 바 있고, "텍사스가 독립국가로서 자신의 운명을 우리와 함께 하기로 결정했을" 때에도 비이성적으로 반응했다. 개전을 사전에 결정했음을 암묵적으로 고백하면서도, 포크는 마타모로스에서 충돌-멕시코가 미국 영토에 침입했다고 묘사했다-이 있기 훨씬 전에 "인내의 한계가 소진되었다"고 주장했다. "우리들이 전쟁을 방지하고자 노력했음에도 전쟁이 일어났으면, 멕시코 때문에 일어난 것이니" 하원은 "전쟁 발발을 인정하고" 자신에게 필요한 작전을 수행할 전권을 부여해달라고 요청했다.

메시지의 논리가 상식을 벗어났지만 포크는 전쟁을 승인받았다. 재커리 테일러 장군은 몬테레이 시로 진공하였고, 캘리포니아의 반도들은 미국 편에 섰다. 1847년에 윈필드 스코트(Winfield Scott) 장군이 이끄는 미군은 젊은 사관생도들의 저항을 밀어낸 다음 수도를 장악했다. 이듬해 멕시코는 과달루페 이달고 조약



지도1. 미국이 멕시코로부터 얻은 영토, 1836-1853. (출처: Map from Mexican Americans/American Mexicans by Matt S. Meier and Feliciano Ribera. Copyright (c) 1972, 1993 by Matt S. Meier and Feliciano Ribera. Reprinted by permission of Hill and Wang, a division of Farrar, Straus and Giroux, Inc)

(Treaty of Guadalupe Hidalgo)을 체결하여 거대한 땅덩이-〈지도 1〉에서 보듯이 뉴멕시코에서 콜로라도, 그리고 캘리포니아에 이르는 1백만 평방마일 이상의 땅-를 불과 1천 5백만 달러에 넘겨야 했다. 몇 년 뒤 미국은 뉴멕시코와 아리조나의 여분의 땅을 갯스든 구매(Gadsden Purchase)를 통해 확보하여 영토를 넓혔다. 이 거래는 멕시코에서는 미국의 압력에 의해 이뤄진 것으로 알려져 있고, 그래서 ‘메시야의 늑약’(Tratado impuesto de la Mesilla)이라 불린다. 메시야는 미국의 손에 넘어간 계곡의 이름이다.

미국이 멕시코를 패주시킨 결과의 종착역은 아이러니하게도 먼로 독트린에 대한 완전한 무시였다. ‘미국의 침략 전쟁’에서 능

멸을 당하고, 안정된 정치를 흉내 낼 수도 없었던 멕시코의 정치적 보수파는 다음과 같은 불행한 결론을 내렸다. 국민단합과 국력결집은 오직 히스패닉, 가톨릭, 왕당파적 전통을 강력하게 복구시켜야만 가능하다. 이들은 주장했다. 멕시코가 미국의 침탈을 막아내려면 오직 유럽 열강-여기서는 프랑스-의 보호가 있어야만 한다. (이런 맥락에서 우연히도 ‘라틴아메리카’라는 개념이 등장했다. 이 개념은 프랑스가 역내 국가들과의 연대를 강조하기 위해 의도적으로 작업한 결과물이다.) 1860년대에 멕시코 대표들은 유럽의 스폰서들과 작당하여 오스트리아 왕자였던 합스부르크 가문의 막시밀리안을 초빙하여 새로 만든 ‘제국’의 왕관을 씌웠다. 막시밀리안과 황녀 카를로타의 불행한 치세는 ‘보수파’와 ‘자유파’의 끔찍한 내전을 극단으로 몰고 갔다. 이 시대는 1867년에 황제가 처형당하면서 끝을 맺었다.



막시밀리안(Maximilian)과 불운의 황녀 카를로타(Carlota)

### (3) 쿠바에 대한 시선

19세기 내내 미국은 쿠바를 탐냈다. ‘앤티리스 제도의 진주’로 불리던 쿠바는 담배와 설탕 생산, 무역 활성화, 특히 카리브 해에서의 전략적 위치로 인해 탐나는 대상이었다. 시간이 흐르면서 미국은 두 갈래 정책을 개발했다. 하나는 쿠바가 스페인 이외의 유럽 열강에게 넘어가는 것을 막는 것이 목표였다. 다른 하나는 미국이 섬을 직접 취하는 것이었다.

토마스 제퍼슨은 쿠바를 미국 영토 팽창의 적절한 한계로 파악했고, 섬의 남단에 "여기를 넘지 말라"(Nec plus ultra)란 표지판을 세울 것을 제안했다. 국무장관 존 퀸시 애덤스는 1823년 반구를 조감하면서 이렇게 관찰했다. 쿠바와 푸에르토리코는 "북미 대륙의 자연적 부속물로 포함된다... 쿠바를 우리 연방공화국에 병합하는 것은 북미연합(North American Union)의 연속성과 통합에 필수불가결할 것이란 확신을 떨치기가 어렵다." 결국 애덤스는 이런 사태가 자연의 힘이 작용한 결과라고 추측하기에 이른다.

...만유인력의 법칙처럼 정치적 인력의 법칙도 있다. 만약 태풍이 불어서 사과가 원래 나무에서 분리된다면 땅에 떨어질 수밖에 없다. 스페인과의 부자연스런 연계에서 쿠바가 강제로 분리되고, 스스로 지탱할 수 없다면 북미연합으로 끌려올 것이다. 북미연합은 자연법칙에 따라 쿠바를 자신의 품에 안을 수밖에 없다.

말하자면, 미국은 쿠바가 스페인으로부터 해방되길 기다린 것이다. 그런 일이 일어나자, 정치적 인력 법칙은 쿠바를 미국의 우리 속으로 자연스럽고 불가피하게 밀어 넣고자 했다.

노골적인 합병 캠페인이 1840~1850년대에 일어났다. 멕시코 전쟁의 종결을 축하하면서 저널리스트 존 L. 오'설리번(John L.

O'Sullivan)은 1848년 3월에 국무장관 제임스 뷰캐넌(James Buchanan)에게 편지를 썼다. "확실히 쿠바를 칠 때가 왔다.... 멕시코에서의 승리, 영광, 영토 획득은 이제 잊고, 미국이 조만간 쿠바도 가질 것이라는 불가피한 요구를 스페인 각료들에게 각인 시켜주자...." 대통령직을 팽창주의 원칙에다 걸었던 포크 대통령은 즉각 쿠바 매입 협상을 승인했다.

하지만 복잡한 일이 따랐다. 베네수엘라의 모험가 나르시소 로페스(Narciso López) 장군이 쿠바 섬을 정복하겠다는 제안을 미국에 했다. 로페스는 스페인 군대에 패배했지만, 영국과 프랑스는 미국의 개입공작에 경고를 발하고, 쿠바가 스페인 지배 아래 머물러야 한다는 점을 보장하는 삼자 합의를 제안했다. 밀라드 필모어(Millard Fillmore) 대통령 아래 국무장관이었던 에드워드 에버렛(Edward Everett)은 삼자합의에 참여하길 거부하고, 반구의 상태를 재고하는 기회로 삼았다. 아프리카와 기타의 장소에서 영국과 프랑스의 영토 획득은 "미국에게 전혀 불안감을 조성하지 않았다." 그는 설명했다. 미국의 영토 획득도 "자연적인 이유 때문에 그런 일이 일어났고, 또 주요국들 사이의 국제관계를 교란시키지 않았기에, 유럽의 열강들에게 불안감을 조성하지 않았을 것이다." 여기까지는 유럽과 미국이 제국주의적 경쟁의 비공식적 코드를 공유하고 있었다. 에버렛은 쿠바가 스페인 이외의 유럽 열강에게 넘어간다면 이 균형이 깨질 것이라고 주장했다. 왜냐하면 "그렇게 되면 이 반구에 대한 밑그림이 있다는 것이고, 미국은 경악할 것이기 때문이다." 그래서 쿠바의 운명은 "주로 미국의 문제"이니, 삼자 합의란 아이디어는 전적으로 부적절했다. 유럽은 쿠바에 대한 선언이나 행동을 삼가야만 한다. 아직 미국은 쿠바에 대한 미래 권한에 관한 모든 가능성을 부인하려 하지 않았다. 쿠바는 그만큼 전략적으로 중요했다. 에버렛은 미래의 합병이 "미

국의 안전에 거의 핵심적일 것"이라고 주장했다. 현대적인 언어로 말하면 쿠바는 국가안보의 쟁점이었다.

미국은 계속 기회를 찾았다. 1854년 프랭클린 피어스(Franklin Pierce) 대통령이 주 스페인 공사인 루이지애나의 피에르 술레(Pierre Soule)에게 훈령을 내렸다. 쿠바 매입을 다시 제안해 보고, 만약 실패하면 쿠바를 스페인에서 '분리할' 노력을 하라는 것이었다. 결국 스페인 왕정을 전복하려는 음모를 꾸미던 술레는 영국과 프랑스에 주재하는 미국 공사들과도 협의하라는 훈령도 받았다. 혈기 방장한 세 사람은 오스텐드 선언(Ostend Manifesto)으로 알려진 전보를 통해 권고문을 작성했다. 공사들은 엄숙하게 선언했다. 미국은 모든 노력을 다해 스페인의 '동의'를 구하고 쿠바를 획득할 것이다. 동의란 아마도 구입을 뜻할 것이다. 하지만 이에 실패하면, "우리는 어쩔 수 없이 무력으로 쿠바를 스페인에서 떼어낼 것이다. 이웃집에 화재가 발생했을 때 집 자체를 무너뜨릴 수밖에 없는 경우, 이를 실행한 개인이 정당화되는 것과 마찬가지이다. 그 집을 파괴하는 수 외에는 화염을 진화하는 방안이 더 이상 없기 때문이다." 아이티 사태가 도미니카공화국을 위협하는 경우에서 보았듯이, 쿠바의 노예반란도 인종적 순수성에 대한 위협이 될 수 있었다. 공사들은 이어 말했다.

쿠바가 아프리카화 되는 것을 방지하고, 제2의 산토도밍고처럼 된다고 생각해보라. 백인들에게는 공포가 기다리며, 이웃의 해변으로 화염이 들어오는 것을 감수해야 하며, 우리 연합의 흰 바탕을 위협하거나 태우게 될 것이다. 그렇다면 우리는 의무에 불충하고, 용감한 선조들을 뵈면 면목도 없고, 후손들에게 배신자가 될 것이다.

미국 사회의 '흰 바탕'을 유지하고 적대적인 침입으로부터 해안

을 보호하기 위해서 미국은 쿠바를 즉각 획득해야만 했다. 만약 스페인이 미국의 제안을 강고하게 거부한다면, 그 결과에 대한 책임을 져야만 한다. 오스텐드 선언은 최후통첩이었다.

뉴스가 새나가자 스페인과 좋은 관계를 유지하고 싶었던 피어스 행정부는 즉각 문제의 문서를 부인했다. 하지만 이런 좌충우돌은 오래 가지 않았다. 선언문 서명자 중 하나였던 제임스 뷰캐넌이 차기 미국 대통령이 되었다.

1850년대 말 내내 쿠바 문제는 국내 문제 논쟁에 연루되었다. 북부 주들이 더 이상 새로운 노예 주를 받아들이지 않겠다고 했기 때문이다. 남북전쟁과 전후처리 때문에 쿠바 문제는 일시적으로 정치적 의제에서 사라졌다가 1860년대 말에 전면으로 부각되었다. 쿠바에서 반란군이 스페인의 식민통치에 저항하는 10년 전쟁을 시작했다. 율리시즈 S. 그랜트(Ulysses S. Grant)는 즉각 1869년에 소위 '비이양 원칙'(no-transfer principle)을 발표했다. 그랜트 대통령은 영국과 프랑스에게 신경질적인 시선을 보내며 화를 냈다. "이 속령들은 더 이상 한 유럽 열강에서 다른 유럽 열강으로 이양될 주체로 생각해서는 안 된다." 하지만 스페인이 10년 전쟁의 반란군을 물리치면서 쿠바 쟁점은 사라졌다. 1890년대가 되어서야 쿠바는 다시 미국의 국가적 관심을 끌게 된다.

## 미 제국주의 II: 상업 제국

19세기 말에 이르자 미국의 대 라틴아메리카 전략은 바뀌었다. 열렬한 부흥운동과 팽창의 원칙과 방법을 둘러싼 논쟁을 거친 뒤, 워싱턴은 영토 획득을 주로 추진하는 데서 벗어나 이해권역(sphere of interest)을 만들어 미국의 헤게모니를 비공식적인 경제

적, 정치적 관계의 망으로 확산기로 했다. 이런 변화에는 몇 가지 이유가 있었다. 첫째, 인구학적 현실이다. 새로 획득할 지역은 유럽 이민을 끌어들이기에 적합하지 않거나, 이미 원주민, 아프리카인 또는 이베리아 반도 태생들이 살고 있는 곳이었다. 당대의 인종주의 독트린에 따라, 앵글로-색슨 계가 지배적인 사회인 미국은 이 지역들을 통합시키는 것이 부적절하다고 생각했다. 둘째, 지구적 차원의 제국주의적 경쟁을 재평가해보니, 영토적 접근보다 상업적 이득을 강조하게 되었다. 셋째, 유럽적 의미의 제국주의는 지불할 비용이 큰 프로젝트라는 인식이 있었다. 영국이 인도와 여타 지역에서 깨닫게 되듯이, 상당한 규모의 군비와 행정력 비용이 요구되었다. 생각건대 그리고 운 좋게도 19세기 말이 되면서 모든 것이 명백해졌다. 비용을 모두 감수하지 않고도 제국주의적 이득을 얻을 수 있게 되었다.

미국 지도자들이 반구 내에서 직면한 도전은 두 가지였다. 첫째, 유럽이 카리브 해역을 정치적으로 지배했다. 1890년대 중반에 카리브 해역은 기본적으로 유럽의 호수였다. (아이티와 도미니카공화국이 공유하고 있던) 히스파놀라를 제외하곤, 모든 섬들이 유럽의 식민지였다. 스페인은 아직도 쿠바와 푸에르토리코를 소유했다. 영국은 자메이카, 버진아일랜드의 일부, 그레나다, 리워드 제도(Leeward Islands)의 몇 개 섬, 대륙에 있는 영국령 온두라스와 가이아나 등의 속령들을 갖고 있었다. 프랑스도 마르티니크, 과달루프, 프랑스령 가이아나를 소유했다. 네덜란드는 세인트마틴스를 포함한 몇 개의 섬, 남미의 북단에 있는 네덜란드령 가이아나를 갖고 있었다. 유럽 지도자들이 먼로 독트린에 코웃음 친 것은 놀라운 일이 아니었다.

두 번째 도전은 유럽의 상업적 지위에서 나왔다. 미국은 카리브 해역 주변에, 특히 쿠바와 멕시코에 강력하게 포진하고 있었



다. 하지만 유럽은 남미에서 압도적이었다. 1913년 당시 영국은 아르헨티나, 칠레, 페루의 주된 무역 상대국이었다. 브라질의 최대 수입국도 영국이었다. 독일과 프랑스도 아르헨티나와 브라질 양국에게 주요한 무역 상대국이었다. 남미의 남부에서 미국의 무역 기회나 정치적 영향력은 상대적으로 적었다. 작가이자 정치평론가였던 윌리엄 엘리로이 커티스는 1886년에 미 하원에서 주장했다. 남미 남부의 경제성장의 과실은 거의 전부 "스페인계 아메리카의 무역 독점권을 장악한 유럽의 3대 무역대국"-영국, 프랑스, 독일-에 돌아간다. "영국인들은 브라질인들의 목구멍을 쥐고 있다"고 커티스는 심각하게 경고했다.

투자도 비슷한 실정이었다. 19세기 동안은 미국 자신이 채무국이었기에 라틴아메리카에 많은 자본을 수출할 형편이 아니었다. 그 틈새를 취한 영국이 브라질과 아르헨티나에 장기 투자를 했고, 뒤이어 1870년대와 1890년대에 새로운 투자 붐이 뒤따랐다. 1914년에 이르면 영국 한 나라가 라틴아메리카 외국인 투자의 절반 이상을 차지하고 있었다. 프랑스와 독일도 1880년대와 20세기에 들어와서 상당한 자본을 공급했다.

그 사이에 미국 정책결정자들은 수출 시장을 확대할 필요성을 강조했다. 남북전쟁 이후의 경제는 계속 가파른 산업성장을 이어갔다. 미국의 수출은 1870년에 3억 9천2백만 달러에 머물렀지만 1900년에는 13억 달러로 증가했다. 이는 장밋빛 미래의 시작이었을 뿐이다. 인디애나 주 상원의원 앨버트 J. 비버리지는 1899년에 외쳤다. "하지만 오늘날 우리는 소비할 수 있는 것 이상으로 산출하고 있다. 오늘날, 우리는 사용하는 것 이상으로 만들고 있다. 그래서 우리는 생산물을 팔 새로운 시장, 우리 자본을 위한 새로운 업종, 우리 노동자를 위한 새로운 일자리를 찾아야만 한다." 무역을 증대시켜야만 지속적인 성장을 유지할 것이고, 1873-78

년, 1882-85년, 1893-97년에 경제를 초토화시킨 경기침체의 사이클을 피해갈 수 있을 것이다.

이런 목표를 달성하려면 미국 정부가 자유방임적 시장 작동에 기댈 것이 아니라 명확한 경제정책을 개발하고 유지해야만 한다고 논쟁가들과 정치인들은 주장했다. 이들은 국무부가 외국, 특히 라틴아메리카에서 미국이 처한 상업적, 금융적 이해관계를 대표해야만 한다고 주장했다. 뉴욕에서 발행되는 《커머셜 애드버타이저》(*Commercial Advertiser*)는 1898년에 이런 주장을 했다. 우리는 이제 "정치적 원칙이 아니라 상업정책에 관한 새로운 먼로 독트린"을 말해야만 한다. "...이는 도그마를 밀어내고 이윤을 올린다."

### 자신만의 영역: 범미주 공동체

19세기 말엽에 미국은 서반구에서 자신의 헤게모니 주장을 제도화하려고 열심히 노력하기 시작했다. 1881년에 메인 주 출신으로 별명이 '날개달린 기사'였던 국무장관 제임스 G. 블레인(James G. Blaine)은 "미주 모든 국가들 사이의 전쟁을 방지할 수단을" 도모하기 위해 국제회의 초청장을 보냈다. (1865-70년 사이에 남미 국가들은 길고 쓰라린 파라과이 전쟁을 겪었고, 1879년에는 칠레와 페루가 태평양전쟁을 시작했다.) 훗날 블레인의 설명에 따르면, 그는 두 가지 목적을 생각했다. "첫째, 평화를 수립한다... 둘째, 모든 미주 국가들과 우호적인 상업 관계를 만들어 미국의 수출을 크게 증가시킨다. 두 번째 목표를 이루기 위해 첫 번째 목표도 이뤄져야만 한다." 라틴아메리카인들의 우려를 불식시키고 미국을 유럽과 차별화하기 위해 그는 이렇게 설명했다. "우리의 최대 요구는 팽창"이지만, 영토가 아닌 무역의 팽창이다. 그가 추

구한 것은 다른 말로 하면 "소(小) 피트(the younger Pitt)가 적절히 표현했듯이 무역의 합병"이었다.

대통령 제임스 A. 가필드(James A. Garfield)가 암살된 이후 블레인은 후임자 프레더릭 T. 프렐링후이젠(Frederick T. Frelinghuysen)으로 교체되었다. 후임자는 라틴아메리카 국가들이 투표로 미국을 압도할 수 있는 회의에 대한 의구심을 공공연히 표했다. 하지만 프렐링후이젠도 미국의 영향권을 공고화시킨다는 기본방침에는 지지했다. 1884년에 이렇게 말했다. "나는 외국의 정치적 개입을 배제하고, 남북미 국가들의 공동이익을 인정하는 먼로 독트린의 정신에 따라.... 대륙의 국가들과의 관계를 긴밀히 짜는 것이 바람직하다고 전적으로 확신한다." 그는 또 미국이 쿠바와 푸에르토리코와 무역 증대를 위해 스페인과 최근에 맺은 상호협약을 논평하면서 만족감을 표시했다. 이 조약은 "이 섬들이 미국과 긴밀한 상업적 연계를 맺으면, 있을 법한 합병으로 인해 얻어지는 모든 이득이 우리와 그들 모두에게 주어진다." 장관은 라틴아메리카 국가들과도 장래에 일련의 유사한 조약을 맺고자 했다. 조약은 "남미의 서부 해안 시장을 우리 무역에 개방시키며, 우리의 대문에 우리가 생산한 많은 상품을 흡수할 수 있는 고객을 대령시킨다. 대신에 우리가 이익을 내지 못하는 상품들을 가져온다." 블레인처럼 프렐링후이젠도 무역 팽창이 대 라틴아메리카 정책의 주된 목표라고 보았다.

벤저민 해리슨(Benjamin Harrison)이 1888년에 대통령이 되었을 때 블레인은 다시 국무장관으로 복귀했고, 나중에 '범미주'(Pan-American) 회의로 알려지게 된 회의의 두 번째 초청장을 발송할 기회를 잡았다. 회의 의제에는 반구 내 평화의 보존과 상업 발전과 경제통합을 포함되었다. 구체적 주제로는 범미주 철도망의 건설에서 공동통화기준의 채택까지 다양했다. 하지만 정치

적 또는 군사적 동맹 문제는 토론되지 않았다. 회의 중에 상당한 토론이 이뤄진 것은 관세동맹의 결성 여부였다. 관세동맹을 결성하면 반구의 국가들은 역외국의 상품에 대해 공동관세를 부과할 의무를 지게 된다. 하지만 이 제안은 대표자들이 국가주권에 대한 잠재적 위협이 될 수 있다고 의구심을 표했기에 투표에서 부결되었다.

회의에서 성사된 구체적 결과물은 미약하지만 없지는 않았다. 그 중 하나는 미주 공화국 상업국(Commercial Bureau of the American Republics)이었다. 이 조직은 범미주연합(Pan American Union)의 모태가 되었고, 훨씬 나중에는 미주기구(OAS)로 바뀐다. 이 회의가 낳은 간접적인 결과물은 미국과 라틴아메리카의 개별 국가들과 맺은 일련의 상호조약이었다. 당시에는 별로 관심을 끌지는 못했던 결과물이 또 하나 있었다. 상호조약을 두고 의회에서 토론을 벌일 때, 메인 주 상원의원 유진 헤일(Eugene Hale)은 라틴아메리카와 캐나다를 포괄하여 원자재를 거래하는 공동의 자유무역지대를 만들자는 제안을 발의했다. 이 제안을 지지하는 사람은 거의 없었기에 헤일은 심의에서 조용히 철회를 했다. 하지만 이 제안은 백년 뒤에 재부상한다.

## 존 불의 묵시적 동의 구하기

1890년대 라틴아메리카에서 미국의 주된 라이벌은 영국이었다. 수많은 에피소드가 두 열강의 긴장 수위를 높였다. 1891년 칠레의 발파라이소 항에서 볼티모어 호의 미국 선원 두 사람이 술집에서 말다툼을 벌이다 칼에 찔려 죽었다. 애초에 칠레 당국의 처사에 별로 만족하지 못한 대통령 벤저민 해리슨은 군사적 행동을 하겠다고 위협했다. 하지만 진짜 쟁점사항은 금전적 배상이



지도 2. 중미와 카리브 해역



지도 3. 남미의 북부.

라틴아메리카에서 유럽의 소유, 1890년대 중반. (아르헨티나의 남쪽 해안에서 떨어진 곳에 있는 포클랜드 제도도 영국이 소유하고 있었다.)

아니었다. 그것은 국가간 힘의 문제였다. 혼란 상태의 칠레 정국에서 미국과 영국은 서로 반대파를 지원했다. 워싱턴은 기존 정부를 지지했고, 영국은 반미적인 반란 세력을 지원했다. 뉴욕에서 발간된 《트리뷴》은 문제가 되는 이해관계를 명확히 밝혔다.

유럽인들은 자신의 상업적 이해를 방어하는 척하면서 개입하려는 성향을 갖고 있는데, 이것이 이 위기에서 미국이 처한 위험 요소이다. 남미에서 상업적으로 가장 앞선 나라인 칠레와 아르헨티나에서 우리는 영국이 무역의 독점권을 갖도록 허용해 주었다. 우리는 진심으로 ‘먼로 독트린’에 대해 이야기했지만, 영국은 배를 건조하고 시장을 열었다. 영국의 신민들은 오늘날 칠레와 아르헨티나에 대한 동산 저당권(chattel mortgage)을 가지고 있다.... 미국이 국제적 위상에서 발언권을 갖고, 상업에서 영향력을 행사하기를 원하는 미국인이라면 누구도 이 상황이 즐겁지 않다.

볼티모어 사건은 1892년 초에 칠레 정부가 7만 5천 달러를 배상금으로 지불하면서 결국 해결되었다. 하지만 기저에 흐르는 문제는 여전히 해결되지 않았다. 미국과 영국은 미주에서 쟁패를 겨루고 있었다.

두 열강은 곧이어 브라질과 니카라과에서 조우했다. 하지만 가장 심각한 영미 대결은 베네수엘라의 1895-96년 위기였다. 갈등을 촉발시킨 것은 베네수엘라와 영국령 가이아나의 경계선 분쟁이었다. 구체적 쟁점은 남미의 북부 1/3을 커버하는 무역 루트인 오리노코 강의 입구에 대한 통제권이었다. 베네수엘라는 국제적 중재를 요청했다. 영국은 자신의 요구사항을 불려서-이제 금광이 많은 지역을 포함시켰다-대응했다. 베네수엘라는 영국과의 외교관계를 단절하고, 워싱턴의 그로버 클리블랜드(Grover Cleveland) 대통

령에게 호소했다.

미국은 이 논쟁에서 두 개의 중대한 관심사항을 찾았다. 하나는 오리노코 강에 접근하는 것이고, 다른 하나는 정치적 영향력이었다. 1895년 2월에 미국 의회는 영국의 주장에 반대한다고 발표했다. 몇 달 뒤 국무장관 리처드 올니(Richard Olney)는 화이트홀(Whitehall, 영국 관가: 역주)을 향해 유사시와 달리 통명스럽고 공격적인 언사로 메시지를 발표했다.

오늘날 미국은 실제로 이 대륙의 주권자이다. 절대명령은 신민들(subjects)에 대한 간섭을 제한하는 법에서 나온다. 왜냐고? 순수한 우정이나 선한 의지 때문에 주권적이라 느끼는 것은 아니다. 문명국의 고귀한 성격 때문에도 아니고, 지혜, 정의, 형평성이 미국식 일처리의 변하지 않는 특징이기 때문도 아니다. 다른 모든 근거에 더 하여 주권적인 이유는 무한한 자원과 고립된 위치로 인해 미국은 상황의 주인이 되었고, 실제로 어떤 다른 열강과 대결해도 취약하지 않기 때문이다.

이 구절로 인해 올니는 미주 관계사에서 수상쩍은 유명세를 치렀다. 이 온갖 공세 끝에 메시지는 평화적 중재를 요청하는 것으로 맺는다는 사실을 사람들은 거의 기억하지 않았다.

영국 외상 솔즈베리 공(Lord Salisbury)은 두 개의 분리된 메시지로 응답했다. 첫째, 먼로 독트린이 국제법의 일부에 포함되지 않는다고 올니의 주장을 반박했다. 둘째, 영국은 중재의 원칙에 동의한다고 말했다. 유럽, 남아프리카, 중동에서 분규가 계속 터지자 솔즈베리 공도 어쩔 수 없이 중재위원회-두 명의 미국인, 두 명의 영국 시민, 한 명의 러시아 국제법 전문가로 구성한다-를 창설하는 데 최종적으로 합의했다. (이 과정에서 그 누구도 베네수엘라에게 의견을 구하지 않았다.) 곧 베네수엘라는 항의를 했

고, 그럭저럭 위원 한 명을 집어넣을 수 있었다.

중재안을 수용하면서 영국은 올니의 주장, 즉 서반구에서는 미국이 제일이라는 주장을 암묵적으로 인정한 셈이다. 이 시점을 기점으로 영국은 미국 편에 서서 함께 행동했다. 라틴아메리카에서 영국은 자신의 이익을 가능한 한 보호하면서 미국의 힘을 이용했다. 베네수엘라 논쟁을 통해서 미국은 미주에서 사실상의 헤게모니(de facto hegemony)를 성취하는 데 거보를 내딛었다.

### 카리브 해의 확보

카리브 해역은 여전히 미국 정책의 초점이었다. 항상 그랬듯이 워싱턴은 이 지역에서 유럽의 존재감을 완전히 제거할 수는 없어도 축소시키고자 했다. 미국은 미래가 밝은 투자와 무역의 기회를 이용하길 원했다. 이와 연관된 목표가 상업적 해로를 만들고 보호하는 것이었다. 중미에 운하를 건설하고자 하는 오랜 바람도 컸다. 운하를 통해 미국의 동부와 서부 해안이 연결될 것이고, 매력적인 극동의 시장에 접근할 수도 있었다. 당시 널리 수용된 군사 독트린에 비춰보면 이 계획은 지정학적인 의미도 담고 있었다. 역사가이자 평론가인 앨프리드 세일러 머한(Alfred Thayer Mahan)은 기념적인 저작 『해양력이 역사에 끼친 영향』(1890)에서 주장했다. 해군력이 국제적 영향력을 확보하는 데 핵심이며, 미국에게는 두 대양을 커버하는 해군이 요구된다는 것이다. 지협을 관통하는 운하가 이를 가능케 할 것이다.

#### (1) 스페인-쿠바-미국 전쟁

반스페인 세력의 노력 덕분에 쿠바 문제가 다시 전면에 부상





먼로 독트린을 받아들이다. 이 카툰은 미주에서 미국이 주도권을 장악하는 것을 영국이 승인하는 모습을 흥겹게 묘사하고 있다.

#### (1) 스페인-쿠바-미국 전쟁

반스페인 세력의 노력 덕분에 쿠바 문제가 다시 전면에서 부상했다. 1893년 경기침체에 대한 미국의 대응책이 쿠바에 큰 영향을 미쳤다. 1894년의 보호주의 관세로 상호주의 조항이 없어지자, 쿠바 경제는 붕괴했다. 플랜테이션들은 북미시장이 사라지자 1894년과 1895년에 노동자를 해고시켰다. 반란이 일어났다. 쿠바인들은 스페인으로부터 독립을 쟁취하려고 결연히 일어났다. 이들은 뉴욕에 망명 중이던 호세 마르티(José Martí)의 글을 읽고 고무되었고, 마세오(Maceo) 형제의 지도를 받았다. 군사작전으로 인한 혼란으로 아주 짧은 기간 동안 미국이 개입할 빌미를 제공했다. 1896년에 미국 의회는 선언했다. 미국 정부는 "필요한 경우 개입을 포함하여, 자국 시민의 정당한 이해를 보호할 준비를 해야만 한다." 이 시점에 미국인들은 광업에 8백만 달러, 플랜테이션에 1,200만 달러를 포함하여 3천만 달러 이상을 투자했다. 개

전을 요구하는 목소리가 점점 강해졌다. ‘황색 저널리즘’(yellow journalism)의 창안자 윌리엄 랜돌프 허스트(William Randolph Hearst)는 너무 신중한 신문 삽화가에게 경고조로 말했다고 한다. "자네가 삽화를 제공하면, 내가 전쟁을 제공하겠네."

그로버 클리블랜드 대통령은 여론에 저항하면서 개입을 거부했다. 1895년 6월 백악관은 중립 선언문을 발표하였다. 하지만 쿠바가 교전 상태라는 것은 암묵적으로 인정했다. 1896년 4월에 국무장관 올니는 한 발자국 전진하여 갈등 중재에 나섰다. 하지만 스페인이 거부했다. 스페인은 유럽 열강의 지지를 구해 미국의 개입을 막고자 노력했다. 마드리드의 요청에 응답은 없었다. 영국은 베네수엘라 위기 시의 경험에 비춰 미국 정책을 재평가하고 있었다. 프랑스는 관심이 없었다. 러시아는 한국과 만주에 대한 영향력을 공고이하는 데 여념이 없었다.

막상 뚜껑이 열리자 스페인, 미국, 쿠바의 독립운동 세력이 다투는 삼각 갈등이 시작되었다. 미국은 애초에 개조된 식민 체제 하의 쿠바 자치를 지지했다. 하지만 스페인이나 쿠바인들은 이를 수용할 수 없었다. 스페인은 제국을 유지하길 바랐다. 하지만 이는 쿠바인이나 워싱턴이 수용할 수 없었다. 쿠바인들은 독립을 위해 싸웠다. 하지만 스페인이나 미국은 독립을 수용할 수 없었다. 사실 마드리드와 워싱턴이 확고하게 합의한 것은 쿠바인들에게 권력을 넘겨주지 않는 것이었다. 1897년 미국 영사가 국무부에 보낸 것이다. "모든 계급의 스페인 시민들은 실제로나 진정한 의미의 자치를 부여하는 데 격렬하게 반대합니다. 그것은 쿠바인들의 손에 섬을 넘겨주는 것이니까요. 차라리 그들은 미국에 병합되거나 일종의 미국 보호령을 바랄 겁니다." 그의 관찰은 이어진다. 쿠바 반란의 상층 계급 지지자들도 미심쩍어하긴 마찬가지이다. "그들은 독립이 되면 골치 아픈, 모험적이고 무책임한 계급

이" 권력을 잡게 "될 것이 아닌가하고 크게 두려움을 표합니다."

1897년 말에 윌리엄 맥킨리(William McKinley)가 대통령이 되자, 협상을 통해 해결될 전망은 매우 밝았다. 하지만 1898년 초에 벼락 두 개가 떨어졌다. 하나는 백악관이 입수한 비밀문건으로 부주의한 스페인 영사 두푸이 데 로메가 쓴 편지였다. 그는 편지에서 맥킨리가 허약하고 돈을 밝히며 오락가락하는 정치인이라는 의견을 표명했다. 둘째, 아바나 항에 정박하고 있던 미 군함 메인 호가 폭발로 인해 박살났고, 미 해군 수병 260명 이상이 수장을 당했다. 맥킨리는 스페인 측에 즉각 적대행위를 멈추고, 메인 호 침몰로 인한 충분한 배상금을 지불할 것을 요구하는 최후통첩으로 답했다. 마드리드 측이 이 요구에 응하려고 준비했지만, 맥킨리는 이와 관계없이—"인류와 문명의 이름으로, 위협해진 미국의 이해를 대신하여"—전쟁을 제안했다. 그도 알다시피, 스페인이 수용할 수 없는 쿠바 독립 요구를 다른 요구조건에 첨가시켰다.

맥킨리가 스페인에 대해 개전을 선언하자, 과연 워싱턴이 반군을 승인할 것인지에 대한 의문이 즉각 수면으로 부상했다. 대통령은 마침내 명쾌하게 선언했다.

쿠바의 특정한 정부를 승인하겠다고 언명하면, 피승인 조직에 대한 국제적 의무라는 골치 아픈 조건에 우릴 속박시키게 된다. 개입할 경우 우리의 행동은 정부의 승인 또는 비승인에 따라 정해질 것이다. 우리는 사건의 방향에 따라 움직일 것이며, 우방의 관계에 따라 태도를 취할 것이다.

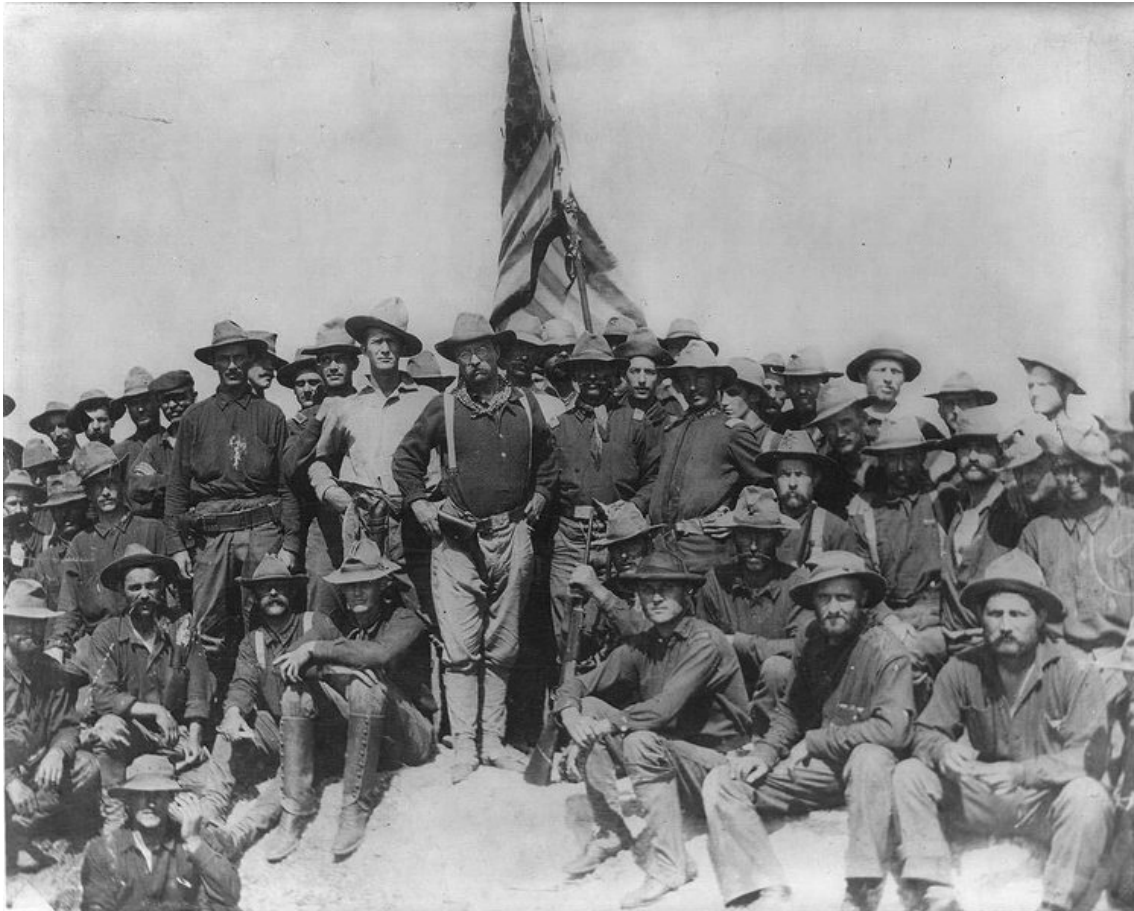
독립정부를 승인한다면 미국은 원치 않은 구속을 당할 것이다. 맥킨리는 전임자들처럼 쿠바에서 완전한 행동의 자유를 확보하길 원했다.

해군부 차관보 시어도어 루스벨트(Theodore Roosevelt)의 지휘 아래 있던 조지 듀이 제독(Commodore George Dewey)은 즉각 필리핀 마닐라 항에 있던 스페인 함대에 공격을 가했다. 요란했던 루스벨트 자신도 "러프 라이더스"(Rough Riders)란 자원부대를 이끌고, 언론에 대서특필된, 쿠바의 산후안 언덕 공격을 감행했다. 기진맥진한 스페인 사람들은 미국의 상대가 되지 못했다. '화려한 작은 전쟁'은 고작 몇 달 만에 끝났다. 평화조건에 따라 쿠바는 스페인에서 독립을 얻었다. 미국은 푸에르토리코와 괌을 완벽히 장악했고, 2천만 달러를 지불하고 필리핀 제도도 얻었다(이번 경우 미국은 유럽 스타일의 식민지를 얻은 셈이다). 많은 사람의 눈에는 쿠바 해방 전쟁으로 시작되었던 것이 미 제국의 팽창을 위한 전쟁이 된 것이다.

쿠바의 대 스페인 독립이 대미 독립을 의미하진 않았다. 적대 행위가 사라지자 쿠바의 행정은 미 전쟁부가 직접 관할하게 되었



루스벨트의 지휘를 따르는 러프 라이더스, 몰트 쿤스틀러(Molt Kunstler)의 작품



산후안 언덕 공격 이후의 루스벨트와 러프 라이더스 (출처: Theodore Roosevelt Collection, (c) 1994, Harvard University)

다. 쿠바 지도자들이 정부를 조직했지만, 미국은 1901년에 신헌법에다 소위 '플랫 수정안'(Platt Amendment)을 첨부했다. 이에 따르면 미국은 "쿠바의 독립을 보전하고, 생명, 재산, 개인의 자유를 보호하기에 적합한 정부를 유지하기 위해" 쿠바의 사안에 개입할 수 있었다. 이 조항은 이후 1903년의 조약을 통해 비준되었다. 말뿐인 주권국가 쿠바는 사실상 미국의 보호령이 되었다.

## (2) 파나마를 취하다

열강들은 중미를 관통하는 운하 건설이 가능한지 오랫동안 고심했다. 운하가 건설되면 대서양과 태평양이 연결되어, 케이프 혼



을 우회하는 장시간의 위험한 여행을 할 필요가 없게 되고, 상업과 무역이 촉진되며 현 단계의 지정학적 구도를 바꿀 수 있게 된다. 초기의 입안은 17세기까지 거슬러 올라간다. 19세기 중반에 미국과 영국은 자신의 주장만 내세우다 갈등을 빚자, 충돌을 최소화하기 위해 1850년에 클레이턴-불워 조약(Clayton-Bulwer treaty)에 합의했다. 어떤 운하를 건설하든 그것은 영미 합작 프로젝트로 추진한다는 것이었다. 하지만 수많은 외교협정이 그렇듯이 이것도 깨지고 말았다.

시선을 모은 곳은 호수와 강이 많아서 유망지로 꼽히던 니카라과, 콜롬비아의 한 지방주로 지협이 최저점에 있었던 파나마였다. 1878년 콜롬비아 정부는 수에즈 운하의 건설자인 페르디낭 드 레셉스(Ferdinand de Lesseps)가 이끄는 프랑스 회사에 운하 건설을 허가해주고 파나마를 통해 물길을 내도록 했다. 미국 기술자들은 지속적으로 니카라과를 선호해서 한 북미 기업이 이 나라에서 계약을 따냈다. 하지만 1893년에 금융 패닉이 도래했고, 위의 두 기업 모두 손해를 입고 손을 뗐다.



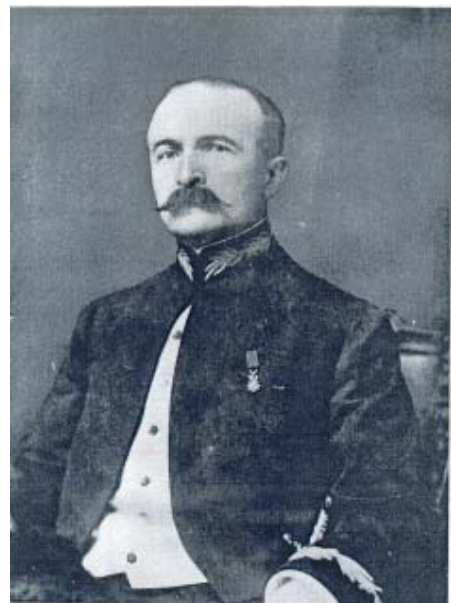
페르디낭 드 레셉스 (1805-1894)

미국-스페인 전쟁의 결과 중미에 대한 대중적 관심이 부상했다. 1903년에 콜롬비아 내부의 심각한 정정이 결말을 맺어갈 무렵, 미국은 파나마의 무질서를 바로 잡기 위해 부대를 급파했다. 이 위기의 결과 헤이-에란 조약(Hey-Herran treaty)이 최종적으로 체결되는데, 미국은 파나마에서 운하를 건설할 권리를 인정받는다. 미국 의회는 이 문서를 쌍수를 들고 환영했지만, 콜롬비아 의회는 국가

주권을 넘겨주지 않으려 했고 또 협조하려 하지 않았다.

그러자 미국은 반란을 획책했다. 루스벨트가 완전히 인지하고 있는 상태에서, 필립 뷔노-바릴라(Philippe Bunau-Varilla, 드 레 셉사 사의 1급 기술자)는 파나마에서 분리주의 반란을 획책하는 계획을 짜기 시작했다. 봉기가 시작되자 미 함정들은 콜롬비아 군대가 지협을 건너 파나마 시로 진입하는 것을 막았다. 며칠 뒤 워싱턴은 파나마의 신생 주권 정부를 승인하였고 (아직 프랑스 국적 시민이던) 뷔노-바릴라를 공식대표로 접견하였다. 미국 국무부 장관 존 헤이와 뷔노-바릴라는 미국에게 폭 10마일의 운하 지대를 “영구히...주권적인 것처럼” 통제권을 주는 조약에 황급히 서명했다. 고분고분한 파나마 입법부는 이 문서를 바로 추인했다. 시어도어 루스벨트는 알려진 바대로 이렇게 자찬했다. “내가 운하 지대를 취했네.”

1914년에 개통된 운하는 바로 주요한 국제수로가 되었고, 파나마 정부는 지속적으로 연간 임대료를 챙기기 시작했다. 운하지대는 사실상 미국 식민지로, 법적 특권을 누리고 컨트리클럽이 호황을 누리는 등 주변 지역사회와는 아주 대조적이었다. 반면 운하지대 외부는 중미 전체와 같은 특징을 지녔다. (특히 바나나와 같은) 농산물 수출에 의존적이고, 미국 시장에 목을 매며, 지주 과두계층이 장악하고 있었다. 워싱턴은 상업제국을 촉진하고 보호하며 확장시킬 보호령을 설치한 것이다. 운하를 장악한 미국은 카리브해역에 영토적 입지를 마련하려던 세기에 걸친 노력의 결말을 보았다.



필립 뷔노-바릴라(1859-1940)

## 개입의 처방전

미국이 영향권을 효과적으로 유지하려면 반구에서 외부 열강을 배제해야만 했다. 그러나 먼로 독트린을 완전히 침해하는 일이 벌어졌다. 독일과 영국의 해군이 1902년 12월에 베네수엘라에 대한 무장 간섭을 시도했다. 자국 시민들에게 진 채무를 변제받기 위해서였다. 이탈리아도 곧 이 공세에 가담했다. 전투가 치열해지자, 아르헨티나 외무부 장관인 루이스 마리아 드라고(Luis María Drago)가 워싱턴 당국에 요청했다. 채무변제를 위한 목적으로 유럽 열강들이 미주 국가들에 무력을 사용하는 데 반대한다고 미국이 선언해 달라는 것이었다. 비록 순진하긴 했지만, 드라고는 이런 식의 규정이면 결코 미국의 일방적 주장이 아니라 다자적 미주 정책이 되리라 생각한 것이다.

루스벨트 행정부는 특히 중재재판소가 개입주의적 열강들에게 크게 유리한 판결을 내리자, 유럽의 침입을 못마땅하게 생각했다. 하지만 드라고의 다자주의 협의안에 대해서도 냉담했다. 1904년에 대통령은 다음과 같은 발표를 통해 최종적으로 대응했다. 루스벨트의 주장이다.

행동을 올바르게 하는 나라는 우리의 진정한 우애에 기댈 수 있다. 어떤 나라가 사회적, 정치적 사안을 처리할 때 적절한 효율성과 품위를 가지고 행동한다면, 질서를 준수하고 자신의 의무를 다한다면, 미국의 개입을 두려워할 필요가 없다. 만성적인 부정이나 무능으로 사회적 유대가 흔들린다면, 미주든 다른 어느 곳이든, 결국 어떤 문명화된 국가의 개입이 요구될 것이다. 서반구에서 미국은 먼로 독트린을 준수하기 때문에, 부정이나 무능이 명백한 경우에, 미국은 할 수 없이 국제경찰력을 행사할 수밖에 없다.



환언하면, 유럽이 개입할 빌미를 주지 않기 위해서 미국은 반구의 질서를 유지할 책임을 떠맡았다. 드라고의 희망에도 불구하고 미국은 일방주의 기조로 행동했다.

이 정책 발표문은 즉각 먼로 독트린에 대한 ‘루스벨트 추론’(Roosevelt Corollary)으로 알려졌다. 이 추론이 겨냥한 것은 다음과 같다. 외부 열강들을 겨냥해서 미국은 미주 전역에 질서를 보장하겠다(그리고 채무변제를 책임지도록 하겠다)고 안심시켰다. 또 라틴아메리카 정부들을 겨냥해서는 “부정이나 무능”의 경우에 군사적 행동을 취할 것이라고 경고했다. 미국은 스스로 패권국이라고 선언한 것이다.

물론 서반구 내 미국이 헤게모니를 선언한다고 바로 효과가 나타난 것은 아니었다. 20세기 초 내내 유럽의 이해도 미주 내에서 계속 중요한 역할을 수행했다. 영국은 카리브 해역에 식민지를 가지고 있었고, 칠레와 특히 아르헨티나와 밀접한 상업적 유대를 유지했다. 독일도 제1차 대전기에 멕시코를 꼬드겨 자신의 편으로 만들려고 힘을 썼다. 짐머만 전보(Zimmerman Telegram)를 통해 독일은 멕시코가 외교와 병참 지원을 해준다면, ‘북미 침략전쟁’ 기간에 상실한 구토를 회복시켜 줄 것이라고 제안했다. 미주 내에 자신의 영토를 갖고 있는 프랑스는 이 지역 전체에 대한 문화적, 지적 유대를 강화하고자 했다. 결국 미국의 제국적 허세는 요란한 선언문이 아니라, 글로벌 싸움터에서 일어나는 사건들과 과정의 연쇄 속에서만 궁극적으로 해소될 것이다.□

[번역: 이성형]